

审议世界气象组织周转基金的报告

执 笔

Cihan Terzi

联合检查组

2007年，日内瓦



联合国

JIU/REP/2007/3

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

审议世界气象组织周转基金的报告

执 笔

Cihan Terzi

联合检查组

2007 年，日内瓦



联合国，2007 年，日内瓦

由世界气象组织翻译自英文报告。

目 录

	<u>页 次</u>
执行摘要.....	iv
缩略语.....	vii
	<u>段 次</u> <u>页 次</u>
一、引 言.....	1 - 6 1
二、秘书处关于提高周转基金水平的提案	7 - 20 2
A. 世界气象组织周转基金的用途及目前水平.....	7 2
B. 基金结构和预算外基金及储备金.....	8 - 13 2
C. 预算外基金及储备金的整合	14 - 15 3
D. 秘书处关于提高周转基金水平的提案	16 - 20 4
三、联合国系统的周转基金.....	21 - 30 5
A. 联合国系统周转基金的用途	21 - 26 5
B. 联合国系统组织周转基金的平均水平	27 - 30 6
四、影响世界气象组织周转基金水平的外部因素	31 - 55 7
A. 缴纳会费方面的问题：推迟支付、不足额缴 纳、拖欠	32 - 49 7
B. 不可预见及额外支出	50 - 55 11
五、影响世界气象组织周转基金水平的内部因素及 潜在现金短缺的统计分析	56 - 90 13
A. 财务管理	57 - 68 13
B. 整合的潜在影响以及预算外基金及储备金 财务状况的变化.....	69 - 78 15
C. 借贷授权.....	79 18
D. 现金短缺概率的历史资料统计分析.....	80 - 90 18
六、适合于世界气象组织的周转基金水平	91 - 95 20

附 录

一、并入正常预算流程的预算外基金及储备金清单，以及统计分析 使用的方法	23
二、2000-2006 逐月会费缴纳比例	24
三、落实建议的行动概要	25

执行摘要

本评估报告的目的：评估世界气象组织秘书长为第十五个财务时期(2008-2011)提出的周转基金的适宜程度。本报告的意见，将为世界气象组织第十五次大会确定其周转基金的水平提供参考。

主要结果及结论

世界气象组织以基金形式管理自己的账户。尽管其普通基金设立时的初衷是为了做正常预算，但后来又在该基金的内部或外部设立了一些自动平衡的二级帐户以及相关的储备金。这些二级帐户以及相关的储备金被称作为“预算外基金及储备金”，不在正常预算的批准及拨款范围内。因此，这些资金不在会员的监督之下。

根据执行理事会的要求，秘书长提交了一份关于在 2008-2011 财务时期将 11 个预算外基金及储备金并入正常预算拨款流程的提案。另外，秘书长还建议，在整合过程中，利用预算外基金及储备金的盈余，将本组织周转基金的水平从原来的 5 百万瑞士法郎增至 1 千万瑞士法郎。

2006 年 6 月召开的执行理事会第五十八次会议批准了该整合提案，原则上建议提高周转基金的水平，并要求联合检查组审查所建议的周转基金水平，并提交世界气象组织第十五次大会审议。

根据执行理事会的要求编写的这份报告，分析了在评估周转基金水平过程中涉及该组织的具体内部和外部因素，如拖欠会费、会费缴纳情况、整合的影响、新的风险、不可预见的及额外支出、借贷授权、历史走向以及现金短缺情况的统计分析等。此外，还对联合国系统各组织的周转基金与年度预算之比，以及会费缴纳比例等做了比较分析。

联合国系统组织的周转基金与年度预算之比平均为百分之 8.2,最高比例为百分之 10.76。根据世界气象组织秘书处的提案，周转基金的水平将从现有的 5 百万瑞士法郎提高到 1 千万瑞士法郎。这样，周转基金与年度预算之比也相应地从百分之 7.9 上升至百分之 14 或 15。这均高于联合国组织系统的平均比例和最高比例。

在会费缴纳方面，评估结果显示，世界气象组织在收缴应纳会费方面存在着严重的拖延支付、长期拖欠以及不足额缴纳会费的情况。近几年来，尽管有了很大的改进，但是，长期拖欠、不足额缴纳、以及不定期缴纳会费的情况依然存在。这些情况给该组织带来了财务风险。截至 2000-2001 年 12 月末，以及截至 2002-2005 年 9 月末，世界气象组织的会费缴纳比例均比其他大多数联合国系统内组织要低。由于正常预算的现金短缺，该组织在 2000 年向预算外基金及储备金大量借款，累计借款额如下：9 月 4 百万瑞士法郎，10 月 10.9 百万瑞士法郎，11 月 17.2 百万瑞士法郎，12 月 12.4 百万瑞士法郎。

将预算外基金及储备金与正常预算合并会提高该组织资源管理的效率和有效性。但是，预算外基金及储备金停止盈余的累进，预算外基金及储备金的现金余额下降，特别是大楼帐户，以及技术合作基金软弱的财务状况，均使得该组织的财务灵活性较前几年有所下降。

前几年累进的预算外基金及储备金盈余为世界气象组织解决正常预算或其他方面的现金短缺带来了很大的灵活性。据秘书处估计，截至 2007 年底，这一累进盈余将达到 5.3 百万瑞士法郎。整合之后，这一自由流动的盈余将不再累进。世界气象组织也就失去了利用这些现成储备资金的灵活性。

世界气象组织的大楼帐户，从世界气象组织旧大楼的售出中获取了大量的现金。在过去的几年里，该帐户已为该组织提供了大量现金。解决 2000 年正常预算现金赤字的资金主要来自于大楼帐户。2000 年 1 月，该帐户的余额为 17.3 百万瑞士法郎。到 2006 年，该帐户的平均余额已下降到赤字 1.6 百万瑞士法郎。与大楼帐户一样，预算外基金及储备金的现金余额也逐渐下降，从 2000 年的平均 17.5 百万瑞士法郎下降到 2005 年的 10.4 百万瑞士法郎。

多年以来，技术合作基金一直是赤字运行。赤字水平不但巨大且很不稳定。2000 年，其平均现金赤字为 1 百万瑞士法郎，2004 年为 3.2 百万瑞士法郎，2005 年为 2.6 百万瑞士法郎，2006 年则为 2.5 百万瑞士法郎。在整合之后，这些持续不断的赤字将给正常预算的管理带来很大的风险。

两类或有负债有明显的的上升：退休医疗福利金的负债以及年假产生的负债，尽管相应的资源也在下降。这种情况，加之预算的零增长政策，会增加世界气象组织的财务风险。

考虑到上述这些因素，该组织现在的周转基金水平，即 5 百万瑞士法郎，在弥补未来财务时期可能出现的现金短缺方面，可以说比较低。但从检查组的观点来看，尽管秘书处有关将周转基金提高到 10 百万瑞士法郎的提案可大大降低世界气象组织的财务风险，但这并不是最佳的周转基金水平，因为该组织在大部分时间里不需要，也不会动用这一周转基金。

在评估了各有关因素后，检查组的结论是，在 2008-2011 财务时期，世界气象组织可以合理地将其周转基金的水平从现在的 5 百万瑞士法郎提高到 7.5 百万瑞士法郎。这样，其与年度预算的比例也相应地提高到百分之 10.6 或百分之 11.1，主要看采用哪种预算水平(282 百万瑞士法郎，或 269.9 百万瑞士法郎)。这样可以使得该组织在现有的机制内控制财务风险的上升。一项根据历史数据所做的统计分析显示，这一周转基金水平可以将现金赤字的概率降低到中等水平。

世界气象组织还可以通过财务管理，计划，监管，财务分析，风险管理以及报告等职能，进一步将财务风险降低到很低的水平。最后剩下的风险，在不得已而为之的情况下，由秘书长通过授权举债的方式加以解决。

对世界气象组织 2000-2003 财务时期的简要分析结果显示，财务管理的许多方面都存在着不足之处，如内控，现金管理，会计，管理信息系统，监管，财务分析以及报告制度等。在该时期内，没有系统地分析过财务状况及问题，也没有将这些情况和问题及时报告给资深管理人员和该组织的会员们。

自 2004 年以来，世界气象组织的管理层开始进行改革，并在许多领域里取得了进展，包括财务管理和财务分析工作。尽管改革还在继续进行，本检查组认为，世界气象组织的管理层，应通过做更多的前瞻性分析以及提出可以实施的建议的方法，继续确保提供及时的信息，做系统的现金预报，并改进财务分析和报告制度。

提高财务管理工作的有效性和效率，改进监管、财务分析、风险管理和报告制度，以及充分利用新的信息系统，这些均可帮助世界气象组织迅速采取行动，降低财务风险，加快收缴会费，从而改进财务状况。

以下为提交给大会和执行理事会审议的建议。在本报告的最后还附有秘书长提交给大会和执行理事会审议的三项建议。

提交给大会审议的建议

建议 1

大会应将 2008-2011 财务时期的周转基金水平从 5.0 百万瑞士法郎提高到 7.5 百万瑞士法郎。

建议 2

大会应敦促各会员全额、准时、无条件地缴纳会费。

提交给执行理事会审议的建议。

建议 3

执行理事会应建立由本组织代表组成的特别工作小组，分析长期拖欠会费问题，并提出解决方案，交执行理事会第六十届会议审议。

缩 略 语

ACC	行政协调委员会
CCAQ	行政问题协商委员会
CEB	行政首长协调委员会
FAO	粮农组织
IAEA	国际原子能机构
ICAO	国际民航组织
ILO	国际劳工组织
IMO	国际海事组织
ITU	国际电联
JIU	联合检查组
UNDP	联合国开发计划署
UNESCO	联合国教科文组织
UNIDO	联合国工业发展组织
UPU	万国邮政联盟
WCF	周转基金
WHO	世界卫生组织
WIPO	世界知识产权组织
WMO	世界气象组织

一、引言

1. 根据 2006 年 6 月世界气象组织执行理事会第五十八届会议上提出的，并由世界气象组织秘书长在 2006 年 8 月向联合检查组转达的要求，联合检查组对世界气象组织的周转基金进行了审查。

2. 本次审查的目的在于分析世界气象组织秘书处为第十五个财务时期(2008-2011)所提出的周转基金水平的适宜度。该报告提出的意见将供世界气象组织第十五次大会确定其周转基金水平时参考。

3. 本评估涵盖了影响确定世界气象组织周转基金适宜水平的外部 and 内部因素。根据联合检查组的内部标准和指导原则，以及内部工作程序，编写本报告中使用的方法包括：初步的案头分析，分析联合国系统组织的周转基金水平，分析世界气象组织有关财务数据，以及与世界气象组织官员面谈。此外，还进行了基于历史数据的统计分析，以便找出世界气象组织现金短缺概率的量化指标。遗憾的是，由于以前的信息系统问题，世界气象组织秘书处未能提供 2000 年以前的财务数据。本报告的草案文字已征求了世界气象组织秘书处的意见，并在定稿时考虑了这些意见。

4. 根据联合检查组章程的第 11.2 条，本报告应经全体检查组成员协商后定稿，以便使其结论及建议反映本检查组的集体智慧。

5. 为了便于报告的操作及建议的落实，以及后续的监管，附录三附有一表，显示本报告是否已提交给有关组织征求其行动或信息。该表详细列出了与每个组织有关的建议，并显示出是否需要该组织的立法或管理机构通过决议，或由该组织的执行首脑做出行动响应。

6. 联合检查组在此感谢所有帮助准备本报告的人员，特别要感谢那些参加面谈，将其知识及经验与我们分享的人。

二、秘书处关于提高周转基金的提案

A. 世界气象组织周转基金的用途及目前水平

7. 世界气象组织周转基金的主要用途为世界气象组织大会在其第十四次大会第 37 号决议中所设定：“在未收到会费时，为预算拨款提供资金”，以及“预付所需资金，以满足当前预算规定无法满足的不可预见及额外支出”。世界气象组织周转基金的目前水平是 5 百万瑞士法郎。从历史上看，该水平约占该组织年度预算的百分之 8,或近似于其一个月的年度预算。

B. 基金结构和预算外基金及储备金

8. 世界气象组织的帐户以基金形式进行管理。根据财务条例第 9 条，可以设立一般性或有具体用途的基金。每个基金按一个独立财务体及会计体进行管理，拥有独立的自动平衡和复式簿记帐户¹。世界气象组织目前的基金结构由以下各大部分组成：

- 普通基金
- 世界气象组织和执行理事会设立的基金
- 周转基金
- 自愿捐赠的基金

9. 世界气象组织的普通基金最初设立的目的是为执行理事会授权的正常预算拨款外的支出提供资金。

10. 但是，在过去数年中，一些二级帐户及其储备金已成世界气象组织基金结构的一部分，但这一部分没有反映在正常预算的批准程序中²。这些帐户被称为“预算外基金及储备金”。其中，有些基金是在普通基金下设立的，另外一些则是由世界气象组织大会和执行理事会设立的。

¹ GPPB/文件.2 (28.IX.2005) 附录 1。

² GPPB/文件.2 (28.IX.2005)。

11. 目前，普通基金由以下二级帐户³组成：

- “拨款帐户”。该帐户负责执行理事会批准的正常预算拨款外的支出。其主要资金来源为成会员支付的会费以及其他小额收入⁴；
- “运行储备金”。该帐户包括退休福利储备金，以及招聘及终止福利储备金；
- “其他帐户”。该帐户含有许多预算外基金及储备金，如大楼帐户，会议设施和会议设施租赁储备金，印刷费用储备金帐户，租赁收入基金，以及新大楼维护储备金。

12. 世界气象组织大会和执行理事会设立的基金下的预算外基金及储备金包括出版基金，技术合作基金，托管基金行政费用联合帐户，以及员工补偿计划储备金帐户。

13. 正常预算外的预算外安排的增加及其拨款流程不可避免地导致该组织会员逐渐失去了对世界气象组织现有资源使用的监督。此外，将资源管理分成许多自动平衡的基金削弱了世界气象组织财务管理的效率及有效性，从而限制了管理的灵活性⁵。

C. 预算外基金及储备金的整合

14. 执行理事会在其 2005 年 6 月 15 日的决议(EC-LVII, 决议 15, 2005 年 6 月)中要求秘书长整合预算的提交形式，即将预算外基金及储备金包括进去，并根据第十五个财务时期(2008-2011)的计划与预算建议提出必要的预算调整。根据同一决议，设立了一个特别工作小组，向世界气象组织秘书处提供有关预算准备的指导。

15. 秘书处向参加 2005 年 10 月会议的特别工作小组提交了一份有关整合 11 个预算外基金及储备金及相应的拨款流程的提案(清单见附录 1)。根据该提案，特别工作小组建议⁶并经执行理事会批准，⁷ 2008-2011 财务时期的计划与预算建议将

³ EC-LVIII 报告.5.2 (3)，附件 B。

⁴ 同上。

⁵ 同上，附件 A。

⁶ EC-LVII/报告.5.2 (2)，附件 A。

⁷ EC-LVIII/彩色文件 5，附件，第 2 页。

与预算外基金进行整合。至此，所有世界气象组织大会和执行理事会设立的普通基金及基金下的预算外基金及储备金(除运行储备金外)将于 2007 年底被整合完毕。

D. 秘书处关于增加周转基金的提案

16. 除了整合以外，秘书处还提出，利用 2007 年底预算外基金及储备金的盈余，将世界气象组织的周转基金从 5 百万瑞士法郎增至 10 百万瑞士法郎。根据秘书处的估计，到 2007 年底，预算外基金及储备金的盈余金额将达到 5.3 百万瑞士法郎。秘书处建议使用该盈余中的 5 百万瑞士法郎将周转基金增至 10 百万瑞士法郎，同时将剩余的 10 百万瑞士法郎存入退休福利储备金中。

17. 关于增加周转基金的提案，特别工作小组建议执行理事会根据外部评估的结果⁸确定适宜的水平。一家咨询公司进行了外部评估⁹。该咨询公司建议，该组织周转基金的适宜水平应相当于其两个月的年度会费，大约在 10.4 百万瑞士法郎至 10.9 百万瑞士法郎之间，取决于 2008-2011 财务时期所选择的预算水平。世界气象组织秘书处支持该咨询公司有关周转基金水平的评估及总的结论。为了简化方便起见，秘书处维持其有关将周转基金水平增至 10.0 百万瑞士法郎的建议¹⁰。

18. 历史上，在过去的多个财务时期，大会一直将世界气象组织周转基金的水平保持在其年度预算百分之 8 左右的水平上¹¹。所提出的将周转基金水平增至 10.0 百万瑞士法郎则相当于预算提案一(269.9 百万瑞士法郎)年度正常预算总额的百分之 14.8，或相当于预算提案二(282.0 百万瑞士法郎)年度正常预算总额的百分之 14.2。该组织至今从未使用过周转基金。但是，当正常预算出现现金短缺时，实际上曾将预算外基金及储备金当作一种周转基金来使用。

19. 2006 年 6 月召开的执行理事会第五十八届会议原则建议，在秘书处报告(EC-LVIII/文件.5.2(3))的基础上，提高世界气象组织周转基金的水平，并决定请联

⁸ EC-LVIII/文件.5.2(2)，附件 A，第 4 段。

⁹ EC-LVIII/文件.5.2(4)。

¹⁰ EC-LVIII/报告 5.2(3)，附件 A，第 6 页第 28 段。

¹¹ 附件 F，EC-LVIII/文件 5.2(4)。

合检查组评估有关周转基金安排的提案，并决定将该评估报告提交给 2007 年召开的第十五次大会，作为确定适宜的周转基金水平的参考¹²。

20. 2006 年 8 月 25 日，秘书长正式将执行理事会的请求转达给联合检查组。评估工作被列入联合检查组 2006 年优先安排的工作计划中。

三、联合国系统的周转基金

A. 联合国系统周转基金的用途

21. 联合国、专门机构以及国际原子能机构的正常预算，除世界知识产权组织为例外¹³，全部或部分来自于会员国缴纳的会费。会员国根据公认的方法批准预算，并支付各自的会费。除国际电联和万国邮政联盟外，所有这些组织都有一个用途相同的周转基金。

22. 联合国系统组织对周转基金有一个公认的定义，并在确定周转基金的水平及使用方面积累了经验。在“财务及预算术语词汇录”(ACC/2000/6, 2000 年 9 月 14 日出版)中，周转基金的定义是“由有关立法机构建立的基金，在收到会员会费前，为预算拨款提供资金，并为其他授权的用途提供资金”。

23. 1989 年，联合检查组起草了一份题为“联合国系统组织预算”(A/45/130)的综合性报告。该报告对联合国系统组织的预算制定做了多方面的综合分析，配有许多对比图表，包括一张对各种周转基金管理方法进行比较的表。该表采用了 1988 年的数据，对联合国系统 13 个组织的周转基金的各主要因子，包括用途、资金来源、周转基金水平及其与年度预算的比例，进行了比较。

24. 联合检查组 1989 年的报告做了这样的解释：在大多数组织里，周转基金的用途最初只是：在收到会员会费前，为预算拨款提供资金。在以后若干年里，其使用范围扩大了，包括为不可预见和额外支出，以及为其他授权的支出提供资金。

25. 根据对全系统组织的分析，联合检查组 1989 年的报告得出了以下结论：“周转基金应主要用来解决因会费拖欠引起的短期现金流问题。除每个组织自己的

¹² EC-LVIII/粉色文件 5, 附件, 第 2 页第 5.2.5 段。

¹³ 世界知识产权组织的预算大部分来自于其服务收取的费用。

有关财务规定外，周转基金，原则上，不应超过年度正常预算总水平的十二分之一，或两年度预算的百分之4左右(当有其他的预算周期，可做相应的调整)¹⁴。

26. 后来，行政首长委员会决定采用联合检查组 1989 年报告所用的格式，并定期出版含有周转基金比较表的“联合国系统组织预算”报告。在 2003 年 (CEB/2003/HLCM/21)行政首长委员会发表的有关此主题的最新报告里，对联合国系统 13 个组织的周转基金的 2002 年数据进行了比较。该报告显示，目前的情况，与 14 年前联合检查组在 1989 年报告中所分析的因素没有实质性的变化。该报告还显示，周转基金的主要用途，仍然是在收到会员会费前，为正常预算支出提供资金，为不可预见和额外支出，以及为其他授权的支出提供资金。

B. 联合国系统组织周转基金的平均水平

27. 除了万国邮政联盟和国际电联以外，剩余的 11 个组织均有自己的周转基金。根据联合检查组 1989 年的报告，这 11 个联合国组织的平均周转基金水平为其年度预算的百分之 8.3。2003 年行政首长委员会的报告则显示，14 年之后，同样这 11 个联合国组织的平均周转基金比例为百分之 8.2,系统中最低和最高的比例分别为世界知识产权组织的百分之 2.95 和联合国工业发展组织的百分之 10.76。下表为 1989 年和 2003 年报告中反映的联合国系统周转基金与年度预算的比例。

表 1: 联合国系统周转基金与年度预算的比例(%)

	联合国	劳工	粮农组织	教科文	民航	卫生	气象	海事	知识产权	工业发展	原子能	平均
1989 报告(联合检查组)	11.30	7.44	6.91	8.56	6.85	3.20	10.23	13.65	14.60	7.34	1.46	8.32
2003 报告(行政首长委员会)	6.92	9.77	7.67	9.18	10.72	7.36	7.89 ¹⁵	9.50	2.95	10.76	7.33	8.19

¹⁴ A/45/130, 第 16 页, 第 64 段。

¹⁵ 在行政首长委员会的报告(CEB/2003/HLCM/21)里，世界气象组织的周转基金为百分之 3.94。后根据世界气象组织的数据改为百分之 7.89。

28. 从表中可以看出，联合国系统组织的平均周转基金水平相当于该组织一个月的年度预算，或百分之 8。因此，联合检查组得出的结论是，1989 年联合检查组报告提出的建议，即周转基金不应当超过年度正常预算总水平的十二分之一，仍为一个有效的标准。任何大幅度提高比例的提案都应对会影响该组织选择的周转基金水平的内外部因素进行详细的分析，并以此作为支持。

29. 尽管联合国系统各组织有共同的特点，但它们却是不同的法律实体，其各自的职责影响到其周转基金的水平。因此，评估一个组织的周转基金水平时，年度预算百分之 8 的基准，应作为具体分析影响周转基金水平内外部因素的一个补充。在本报告的第四和第五部分，联合检查组给出了对这些因子的具体分析。

30. 然而，联合检查组还要指出的是，资源有限，而需求在增长。因此，所有的钱都有“机会成本”，要求确定适宜的周转基金水平，而不是过多的或不足的周转基金水平。

四、影响世界气象组织周转基金水平的外部因素

31. 有两大类外部财务风险需要用世界气象组织的周转基金来对付：拖欠会费和不可预见及额外的支出。在大多数联合国系统组织里，情况是相同的。联合检查组对这两大外部因素做如下分析：

A. 会费缴纳问题：迟交、部分缴纳和拖欠

32. 一个组织的预算及会费比例是由所有的会员国共同确定的。因此，各会员国有法定的道德义务全额、准时和无条件地缴纳应纳会费。

33. 周转基金的主要用途是为了解决因会费拖欠引起的短期现金赤字。换言之，周转基金只应被用来对付因尚未收到会费而出现的临时赤字。周转基金的用途并不是用来解决会费的长期拖欠。否则，周转基金的水平会被定在一个很高的水平上。这会给那些已全额、准时支付了自己的会费的会员增加不公平的财务负担。增加周转基金的水平并不是解决长期拖欠问题的办法。因此，解决长期拖欠问题需要从立法机构的政策层面来考虑。此外，很高水平的周转基金会鼓励不按时缴纳会费，从而进一步使拖欠会费复杂化。

34. 根据世界气象组织的规定，从每年的1月1日起至下一年的1月1日为会费缴纳日。任何未缴纳的会费被视为拖欠一年。当总的会费拖欠时间达到两年时，该会员即失去其投票权力。从实际意义上讲，这时拖欠的会费变得更加难以收取。联合检查组认为，发生在预算年年底和下一年年初的会费拖欠应当在设定周转基金水平时给予考虑，因为这种拖欠只是暂时的，因此产生的任何现金短缺可以通过使用周转基金加以解决。

35. 为了促进缴纳会费，世界气象组织已采取了各种措施，如失去投票权力，无权被提名或再提名当选需选举产生的官员，不能成为执行理事会的成员，以及终止向其免费提供出版物等。世界气象组织的报告指出，在过去数年里，相当数量的会员已失去其投票权力。在1992年和2005年期间，当年的1月1日平均有43个会员失去投票权力¹⁶。2005年，这些丧失投票权力的会员所拖欠的会费已达到了相当高的程度，大约为12.9百万瑞士法郎¹⁷。

36. 世界气象组织有类似联合国系统其他组织所拥有的机制，即提供多年支付的协议，以减轻国内财政情况十分艰难的会员国的财务负担，同时可以使得它们完全参与该组织的各项活动¹⁸。但是，秘书处报告说，相当数量的这类支付协议并未得到履行¹⁹。

37. 联合检查组注意到，根据执行理事会的要求，世界气象组织秘书处在2006年提出了有利于解决长期拖欠问题的一揽子建议，并反映在执理会——LVIII/Doc.4.1(2)的报告中。执行理事会向大会提交了其中的三项建议。联合检查组认为，各会员和秘书处应密切关注长期拖欠问题。执行理事会应考虑设立一个由会员代表组成的临时特别工作小组，分析该问题，并向执行理事会下一届会议提出有关建议。

¹⁶ 执理会-LVII/报告.4.1(3)，附件，第2页，表3。

¹⁷ 执理会-LVII/文件.4.1(3)，表6。

¹⁸ 执理会-LVII/文件.4.1(3)。

¹⁹ 执理会-LVII/文件.4.1(3)。

38. 联合检查组分析了三个联合国报告。这三个报告提供了从 2000 年至 2005 年每年联合国组织的会费缴纳情况的比较²⁰。在这些报告里，所用的数据截至期为 2000-2001 年 12 月，从 2002 年开始，数据截至期为 9 月底。表 2 显示了那一期间，世界气象组织的会费缴纳情况与联合国系统其他组织的会费缴纳情况的比较，以及世界气象组织会费缴纳情况的排名。

表 2: 逐年会费缴纳比例

缴 纳 期	联合国组织(含气象) (%)	气象缴纳比例 (%)	所比较的联合国 组织的数量	气象会费缴纳排名
2000 年 12 月 31 日	84.0	51.0	13	13th
2001 年 12 月 31 日	89.7	82.0	13	11th
12 个月平均(2000-2001)	86.9	66.5		
2002 年 9 月 30 日	72.6	49.8	14	12th
2003 年 9 月 30 日	71.9	59.8	14	10th
2004 年 9 月 30 日	70.4	44.0	16	15th
2005 年 9 月 30 日	73.6	51.0	17	15th
9 个月平均(2002-2005)	72.1	51.2		

数据来源: A/57/265, A/59/315 and A/61/203。

39. 表 2 给出了 2000-2001(截至日期为 12 月末)和 2002-2005(截至日期为 9 月末)世界气象组织会费收取的排名情况，较大多数联合国系统组织要低。这一低排名，加之该组织的会费缴纳率与联合国系统平均情况之间的差距说明，世界气象组织在收取会费方面遇到了很大问题。

40. 截至 2000-2001 年 12 月末，当联合国系统其他组织的平均会费缴纳率达到百分之 86.9 时，世界气象组织在该时期的平均会费缴纳率仅为百分之 66.5。2000 年，世界气象组织的会费缴纳率仅为百分之 51，成为联合国系统组织中会费缴纳率最低的。在 2002 至 2005 期间每年的头九个月里，联合国系统组织的平均会

²⁰ A/57/265 涵括了 2000 年 6 月 30 日至 2001 年 12 月 31 日的比例；A/59/315 和 A/61/203 则分别含有 2002 年 6 月 30 日至 2003 年 9 月 31 日，以及 2004 年 6 月 30 日至 2005 年 9 月 31 日的比例。

费缴纳率为百分之 72.1，而世界气象组织的会费缴纳率则平均为百分之 51.2。这些数字还显示，会费缴纳不按时，各年的情况也不成比例。

41. 表 3 给出了截至每年年底世界气象组织的三种会费缴纳比例，即每年缴纳的会费比例，每年拖欠会费的比例，以及总的缴纳比例。这些数字代表了过去六年的整个会费缴纳情况。

表 3: 2000-2006 世界气象组织会费缴纳比例
(截至 12 月 31 日)

年(截至 12 月 31 日)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
当年缴纳的会费(%)	51	82	70	84	88	89	82
收缴的拖欠会费(%)	58	79	50	58	44	44	46
缴纳的会费总计(%)	54	81	65	76	76	78	74

42. 表 3 显示，在 2000-2002 年期间，世界气象组织的会费缴纳比例十分低，但当年的会费缴纳比例有了很大的改进，特别是从 2002 年至 2005 年。尽管 2000 年的比例为百分之 51,2002 年为百分之 70，但从 2002 年开始稳步上升，在 2005 年达到了百分之 89，2006 年略跌至百分之 82。然而，拖欠会费的收缴比例，在 2001 年升至百分之 79 以后，在 2003 年回落至百分之 58，自 2004 年以后一直维持在百分之 44 左右。这反映了一个需要专门解决的长期拖欠问题。这两种情况的综合影响是，尽管自 2000 年以来，当年缴纳的会费情况有了很大的改进，但是世界气象组织年终总的会费收缴情况却无大进展。

43. 联合检查组具体分析了截至 2006 年 12 月 31 日的最新会费拖欠情况。世界气象组织的会费拖欠额总计为 21.1 百万瑞士法郎，其中有 9.8 百万瑞士法郎(百分之 46.6)为 2006 年以前多年的拖欠款，还有 11.3 百万瑞士法郎为 2006 应缴纳的会费。会费拖欠总额相当于 65 百万瑞士法郎年度预算的百分之 32.5。这说明，迟交和拖欠会费是一个需要特别关注的长期问题。

44. 联合检查组还想指出的是，对于任何组织来讲，及时有效实施其工作计划不仅取决于所收取的会费数量，同时也取决于收取这些会费的准时程度。没有及时的、定期的和可预测的会费收入，一个组织不可能有健康的财务和计划管理。

45. 对 2000 年至 2006 年世界气象组织的逐月会费收缴情况所进行的分析显示, 总的来讲, 会费的支付比例及时间均无规律, 这会使得财务管理十分困难(附录二给出了逐月会费收缴的比例)。尽管注意到某些倾向, 但难以说它们已成为可靠的和可预测的状况。

46. 在某些年份, 会费缴纳都集中在年底。这说明, 当年可能出现了现金短缺风险。例如, 2004 年和 2005 年最后一个季度收缴的会费比例分别为百分之 49 和百分之 40。然而, 在同样的年份里, 百分之 42 和百分之 28 的会费是在当年最后一个月里收到的。

47. 不定期和不可预测的会费缴纳情况会影响一个组织执行其任务的有效性和效率。同样, 这种情况也会迫使管理层保持相当数量的流动资金, 或做投资回报很低的短期银行操作。

48. 联合检查组认为, 世界气象组织的管理层应分析历史数据的走向, 并积极去获得有关各会员缴纳会费的日期及数量的具体信息, 特别是主要会费缴纳者的情况, 以便做出可靠的现金预测, 并为可能出现的现金短缺做好应急方案。

49. 小结: 尽管在会费缴纳方面已取得进展, 但是世界气象组织仍面临着很大的问题, 如大量的迟交会费、长期拖欠、不定期和不可预测的缴纳方式等。这些问题给该组织带来了风险。除了考虑提高周转基金的水平外, 需要会员们和管理层共同努力克服这些困难。

B. 不可预见及额外支出

50. 联合检查组还研究了利用周转基金解决不可预见及额外支出(如通货膨胀和汇率波动)的可能性。世界气象组织秘书处告知联合检查组, 在过去, 该组织从未遇到过很大的不可预见或额外支出的情况, 而且该组织也没有专门应对通货膨胀和汇率变化的独立储备金。

51. 关于通货膨胀, 采用了日内瓦州官方提供的通货膨胀统计数字, 以便了解历史上的价格上涨水平。同上, 还采用了行政问题咨询委员会的预测, 以便了解预算期末的情况。有关法定的员工费用增长的灵活条款可能会超出整个预算的

估测数字。但是，那些未做预算的费用增长通常会按执行理事会和大会的意愿被消化²¹。从历史上讲，通货膨胀从未给世界气象组织造成过预算问题。

52. 关于汇率的风险问题，世界气象组织在做预算时，均采用联合国的官方汇率。该汇率不断更新，以反映做预算那天联合国官方的实际汇率。汇率变化在预算支出中被消化²²。在2000年至2005年期间，大约百分之93.8的会费和百分之90的正常预算支出是按瑞士法郎计算的。

53. 从方法论、货币结构和历史走向的角度来看，通货膨胀和汇率变化给该组织的正常预算管理带来的风险很小。但是，秘书处应密切监视这些方面可能出现的风险，以便采取紧急补救行动。

54. 联合检查组还分析了世界气象组织内两大或有负债可能产生的影响，即退休医疗福利的负债和员工年假引起的负债。据估计，退休医疗福利的负债已从2003年的15.9百万瑞士法郎²³上升到2005年的20.4百万瑞士法郎²⁴，升高了百分之28。但是，相应的退休福利储备金却从2004年的1.7百万瑞士法郎下降到2005年的1.5百万瑞士法郎²⁵。员工年假引起的负债从2004年的3.8百万瑞士法郎上升至2005年的4.2百万瑞士法郎，涨幅为百分之11。而相应的储备金，招聘及终结福利储备金，在同期里从原来的0.8百万瑞士法郎下降到0.3百万瑞士法郎。

55. 在零增长预算政策的背景下，或有负债和相应的储备金之间加大的差距会给该组织带来另一个风险。尽管周转基金的用途并不是解决这些长期的负债问题，但是，低估这些风险可能会造成现金短缺。

²¹ 行政首长委员会/2003/HLCM/21表15。

²² 行政首长委员会/2003/HLCM/21表16。

²³ 执理会-LVII/报告4.1(2)，Rev，附件F，第21页，第16段。

²⁴ 执理会-LVIII/报告4.1(1)，附件F，第19页，第16段。

²⁵ 执理会-LVIII/报告4.1(1)，附件F，第19页，第20段。

五、影响世界气象组织周转基金水平的内部因素， 以及潜在的现金短缺的统计分析

56. 联合检查组分析了在确定世界气象组织周转基金水平时应考虑的以下内部因素：

- 世界气象组织财务管理的效率及有效性，特别是财务管理、现金预报、财务分析、监管、报告及会费后续落实机制；
- 基金及储备金结构的整合及变化；
- 借贷授权。

A. 财务管理

57. 有效且高效的财务管理必须通过连续监管，以及预报和报告该组织的财务状况，为决策和减少财务风险提供有关的和及时的信息。联合检查组对世界气象组织在周转基金方面的财务管理、财务分析以及报告制度做了简要的分析。

58. 遗憾的是，在过去，特别是在 2000 年至 2004 年期间，世界气象组织的财务管理既不有效，也不高效。在此期间，外部和内部审计员的报告，以及联合检查组管理层的信函均显示，世界气象组织财务管理的诸多方面均存在着问题，如内控、财务管理、不正确的会计做法、延迟关闭帐户、不充分的监管，以及未明确的责任等。此外，该组织也没有一个能够产生充分、及时、可靠和相关财务信息的适宜的信息管理系统。外部审计员对 2002-2003 两年的账目情况提供了专业意见。

59. 由于这些不足之处，世界气象组织管理层不能够对现金短缺采取迅速的防范措施，并向会员们通报这些情况。因此，尽管在 2000 年最后四个月里，该组织从预算外基金及储备金中动用了大量的资金，以填补正常预算中出现的现金赤字，但是，该组织的管理层既没在动用这些预算外基金及储备金之前也没有在其之后通报各会员。

60. 自 2004 年以来，世界气象组织开始大力改革，并取得了很大的进展，包括在财务管理和财务分析方面。财务管理得到了很大的改进，一些现金管理模块已经被安装在新的信息系统上。每月和每季度公布有关会费缴纳的情况，年终现

金流预测，以及预算执行情况的内部报告。执行理事会的年度财务报告中增加了管理层的评审意见。但是，这些内部报告涵盖面不够广，没有连续覆盖现金收入及支出的预测，以及相关的具体分析。

61. 尽管改革工作仍在进行，但加速某些方面的改进可以帮助该组织大大减少风险，并更为有效地管理计划和资源。目前尚没有正式的现金预报机制，和固定的财务分析及报告制度。内部月报和季报应做前瞻性分析并提出可实施的建议。内部审计员的报告指出，2006年4月和5月间，在记录支出项目以及将银行交易输入新的信息系统方面有大量的积压。同时，现金预报功能尚未启用。这种情况会妨碍世界气象组织为决策过程提供必要的最新信息。

62. 联合检查组认为，世界气象组织的财务管理和财务分析应进一步加强。良好的财务管理应能预测和监测一段时间内的现金收入及支出情况，以及现金余额情况，以便评估现金需求，确定可能出现的现金短缺，并利用多余的现金。应广泛利用信息和通信系统产生出及时的、相关的和可靠的信息，以反映最近的财务状况，提高计划和资源规划的效率，并提供可靠的预测和分析。

63. 为了实现此目标，联合检查组认为，秘书长应设立一个专门的财务风险组，加强现金预测工作，以便得出具体的和可靠的现金收入及支出的预测。在当年年初，应提供全年逐月的现金收入及支出预测，并进行滚动调整。同时，将这些内容刊载在内部月报和季报上。月报应包括现金流预测以及实际结果，和最近的现金状况及简要分析。季报则应增加与前面的预测进行比较分析，发生的现金短缺及其对工作产生的影响，经调整的今后数月的预测，增大的风险及其对资源和计划管理的影响，以及可实施的建议。

64. 可靠的现金预测对充分利用资源是至关重要的。为此，应分析历史数据，以便得出现金收入及支出的走向。各部门应提供各自详尽的活动/预算方案。世界气象组织管理层应当与会员们保持密切的联系，特别是主要会费缴纳会员，积极获取有关其支付会费时间的具体信息。可靠的预测，密切的监管及分析都有助于降低财务风险，使世界气象组织更加有效和高效地利用自己的资源。

65. 作为世界气象组织主要股东的会员们，需要高质量、相关的和及时的有关世界气象组织财务状况的信息。目前，秘书处就会费问题和财务问题一年向执行理事会报告一次。此外，秘书处一年向拖欠会费的会员发送三次催缴信函。一

般来讲，这些报告涵盖了过去一年里有关财务和会费的统计数字，而信函则会显示所拖欠的会费金额。在这些报告和信函里，还应增加对财务状况、计划、现金短缺预测及风险评估所做的详细分析，以便让会员们对这些情况更加敏感。

66. 为了提高向会员们提供的信息的质量及频率，秘书长应一年两次(5月和10月)向会员们报告本组织的财务状况。这些报告应涵盖会员应缴纳会费比例、已收到的会费金额、尚未支付的会费、会费拖欠的时间、会员拖欠会费的具体账目、现金状况、年内剩余时间的计划、对现金短缺及可能产生的影响的评估、对延迟会费缴纳所采取的后续行动、潜在风险的评估及其对财务和计划管理的影响，以及降低这些风险的可能措施。报告还应包含对前一时期的信息的比较分析，以及对以前计划和结果的评审。

67. 向拖欠会费会员发出的信函应包括最新的财务状况评估。这样，这些报告和信函可以让会员们对具体的信息更加敏感。

68. 联合检查组认为，这些努力加在一起，可以改进世界气象组织财务管理和分析能力，并为会员们提供更经常更深入的报告。这均有助于本组织准时收缴更多的会费。

B. 整合的潜在影响以及预算外基金及 储备金财务状况的变化

69. 普通基金下设的预算外基金及储备金的现金是与同银行帐户下的现金拨款帐户一同管理的(称为现金池)。预算外基金及储备金通常有较高程度的现金余额。秘书处表示，当正常预算中出现现金短缺时，通常不是使用周转基金，而是使用预算外基金及储备金的现金余额去弥补赤字。联合检查组对世界气象组织的数据进行计算后得出的结果显示，在2000年至2005年期间，该组织出现过11次月内现金赤字，均使用预算外基金及储备金将其弥补。值得一提的是，2000年，世界气象组织从预算外基金及储备金借用了大量资金，具体的使用金额(累计)为：2000年9月份4.0百万瑞士法郎，10月份10.9百万瑞士法郎，11月份17.2百万瑞士法郎，12月份12.4百万瑞士法郎。

70. 现在报告的范围并未涵括对预算外基金及储备金的使用及相关交易的审计或具体评估。但是，我们观察到，世界气象组织管理层在为不同用途使用预算

外基金及储备金方面具有很大的灵活性。然而，对这些基金及储备金的使用没有清晰的政策框架、程序或报告机制。这种情况允许在没有任何程序和报告的情况下，使用大量的预算外基金及储备金，而不是周转基金，以弥补正常预算中出现的赤字。缺少清晰的政策和程序会给内控和资源的管理及充分利用带来很大的风险。由于执行理事会已决定在 2007 年底前将预算外基金及储备金并入正常预算，以便将其置于会员们的监督之下，联合检查组尚不准备对此问题提出任何建议。但是，世界气象组织管理层应当为剩余的储备金制定政策、程序及报告机制。

71. 随着预算外基金及储备金将被整合到正常预算的批准程序中，预算外基金及储备金的所有活动和现金流会继续工作，但是会成为拨款程序的一部分。秘书处预计，2008-2011 年期间，整合后的预算外基金及储备金的收入及支出将达到 20 百万瑞士法郎。对预算外基金及储备金的现金盈余以及整合所产生的影响进行简单评估后，我们发现，以下主要风险因子会对世界气象组织前一财务时期的财务风险水平产生影响：整合后，将不会再有预算外基金及储备金的现金过剩盈余，预算外基金及储备金的现金盈余总量会出现明显的下降，特别是大楼帐户，同时，技术合作基金的赤字会进一步增大。

72. 多年以来，预算外基金及储备金的现金盈余(某种类型的“过剩”)一直在累计，并被该组织用来对付各种现金短缺。实际上，预算外基金及储备金是被当作一种周转基金来使用。据秘书处的估测，预算外基金及储备金在 2007 年底的最后盈余将达到 5.3 百万瑞士法郎。整合之后，这一随意流动的盈余将被终止。因此，该组织前一财务时期的服务灵活性也会下降。

73. 大楼帐户基金为第十三届大会所设立，以世界气象组织旧楼的出售资金来支付世界气象组织新大楼的支出²⁶。该帐户最初拥有大量的现金盈余。多年以来，该帐户成为所有预算外基金及储备金现金余额总账的“大头”。但自 2002 年以来，该帐户的余额有了大幅下降。

74. 2000 年，大楼帐户的平均现金余额为 14.7 百万瑞士法郎，占普通基金下设的预算外基金及储备金的现金余额总量的百分之 82.9。具体的逐年余额情况如下：2001 年 14.1 百万瑞士法郎，2002 年，7.4 百万瑞士法郎，2003 年，5.4 百万

²⁶ EC-LVIII/报告.5.2(3)，附件 A，第 10 段，第 3 页。

瑞士法郎，2004 年 4.5 百万瑞士法郎，2005 年，4.3 百万瑞士法郎。最后到了 2006 年，大楼帐户已出现了平均为 1.6 百万瑞士法郎的赤字。

75. 在实际操作过程中，大楼帐户不仅被用来偿还新楼的贷款，和用于支持新楼的维护，同时也被用于其他用途，如为拨款过程增加资金来源等。2000 年，大楼帐户的巨额现金储备成了弥补正常预算现金赤字的最重要的资源。大楼帐户巨额现金储备的亏空意味着现在能够弥补现金短缺的现金资源已很有限。因此，该组织前一财务时期的财务灵活性会下降。

76. 在大楼帐户现金余额下降的同时，预算外基金及储备金的现金余额总量也连续多年下滑。普通基金下设的预算外基金及储备金的现金余额总量平均情况如下：2000 年，17.5 百万瑞士法郎，2001 年 17.1 百万瑞士法郎，2002 年，13.1 百万瑞士法郎，2003 年，10.9 百万瑞士法郎，2004 年 8.4 百万瑞士法郎，2005 年，10.4 百万瑞士法郎。尽管其他一些帐户部分弥补了大楼帐户巨大的亏空，但是，自 2002 年以来，现金余额总量出现了明显的下降。这说明，该组织近年来的财务灵活性也在下降。

77. 在需要整合的预算外基金及储备金中，技术合作基金因其连续和高额的现金赤字而引起特别关注。技术合作基金的支持经费主要来自于实施联合国开发计划署项目和技术合作托管基金项目获得的收入。在过去 7 年里，其现金赤字的平均情况如下：2000 年，1.0 百万瑞士法郎，2001 年 2.9 百万瑞士法郎，2002 年，1.0 百万瑞士法郎，2003 年，2 百万瑞士法郎，2004 年 3.2 百万瑞士法郎，2005 年，2.6 百万瑞士法郎，2006 年，2.5 百万瑞士法郎。该基金越来越高且变化无常的赤字给正常预算的管理带来了很大的风险。很明显，需要采取有效的管理和监督措施，以减少风险。

78. 小结：整合后，预算外基金及储备金累进的现金盈余被终止，预算外基金及储备金现金余额的大幅下降，特别是大楼帐户，以及技术合作支持活动微弱的财务状况，均会使该组织前一财务时期的财务灵活性下降。大楼帐户的巨额现金储备，以及预算外基金及储备金累进的现金盈余，实际上，是被当作一种周转基金来使用。2000 年，世界气象组织动用了大量的预算外基金及储备金的资金来填补正常预算中出现的现金赤字。该组织现在所拥有的现金量已大大不如以往了。2007 年底，通过整合，累进的现金盈余也将被拿走，这将进一步降低财务灵活性。

C. 借贷授权

79. 关于借贷授权，联合检查组注意到，世界气象组织秘书长，在不得已的情况下，可以授权从内部或外部寻求借贷，以弥补现金短缺。大会已责成秘书长，在与执行理事会或世界气象组织主席(代表执行理事会)协商后，从内部的自愿基金和出版基金中借款²⁷，或从各国政府或银行获得外部短期贷款，直至收到所需的会费为止。(决议 31 (Cg-XIII))。

D. 现金短缺概率的历史资料统计分析

80. 联合检查组对 2000-2005 年期间正常预算(拨款帐户)的逐月现金余额的数据，以及即将整合的预算外基金及储备金的数据进行了统计分析，以便为了解世界气象组织今后对周转基金的需求概率提供一些量化指标。尽管历史不会重复自己，但是，这样的分析却可以给决策者提供一些思路和感觉。

81. 以下是统计分析采用的两个假设：

- 假设 1：独立拨款(正常预算)帐户。假设拨款帐户是独立的，过去是这样，今后还将是这样。该假设显示的概率是，拨款帐户会出现赤字。因此，世界气象组织必须用周转基金来弥补赤字。
- 假设 2：没有大楼帐户的合并帐户。如前面已解释的，大楼帐户不同于其他预算外帐户。因为它曾有一时拥有大量的的现金收入，被用作作为现金盈余。与其他帐户相比，其经常性收入和支出也少得多。因此，在这一假设中，设想除大楼帐户外的所有预算外帐户及储备金已经与 2000-2006 年财务时期的拨款帐户合并。该假设显示的概率是，没有大楼帐户的合并帐户的余额是赤字。也就是说，世界气象组织必须动用周转基金，或为此专门设立有关帐户来弥补赤字。

82. 在两个假设中，联合检查组考虑了以下概率：一个零以上的赤字，一个 5 百万瑞士法郎以上的赤字，一个 7.5 百万瑞士法郎以上的赤字，和一个 10 百万

²⁷ 到 2007 年底，出版基金将并入正常预算计划中。

瑞士法郎以上的赤字。一个 5 百万瑞士法郎以上的赤字概率显示：目前的周转基金水平，即 5 百万瑞士法郎，是不充足的。

83. 我们对世界气象组织 2000 年至 2005 年(72 个月)的逐月现金余额进行了计算。世界气象组织的周转基金水平按每个财务时期(即每 4 年或 48 个月)确定。因此，所计算的每个概率将被转换成在 48 个月的期间内相应的现金赤字的发生次数(以月为单位)。

84. 两个假设的统计分析结果如下：

表 4：两个假设：世界气象组织赤字概率及发生次数
(以月为单位)

	赤字 > 0		赤字 > 5 百万 瑞士法郎		赤字 > 7.5 百万 瑞士法郎		赤字 > 10 百万瑞士法郎	
	概率 (%)	发生次数 (月)	概率 (%)	发生次数 (月)	概率(%)	发生次数 (月)	概率 (%)	发生次数 (月)
假设 1	13.6	6.5	5.7	2.7	3.4	1.6	1.9	0.9
假设 2	9.2	4.4	3.8	1.8	2.3	1.1	1.4	0.7

85. 在假设 1 中，出现零以上赤字的概率是百分之 13.6，也就是说，在 4 年的期间内，现金赤字可能发生 6.5 次(以月为单位)。在假设 2 中，如果除大楼帐户外的所有预算外帐户及储备金已经被整合，那么经整合的帐户的赤字概率将达到百分之 9.2 (4.4 个月)。

86. 假设 2 给出的预算外帐户及储备金整合后的影响情况为一大概，因为它没有包括大楼帐户巨大的非经常收入/结余(这不是世界气象组织的通常做法)。联合检查组了解到，剩下的预算外帐户及储备金的现金余额也有一些非经常性收入和不断累进的现金盈余，但是确认它们和将它们从总的现金余额中分离出来是困难的。秘书处估计，预算外帐户及储备金的现金盈余大约为 5.3 百万瑞士法郎。这笔资金将于 2007 年底被拿走。这些因素均降低了计算的可靠性。

87. 为了了解现金赤字对世界气象组织可能产生的影响，同时还应知晓支出结构的灵活性。在世界气象组织，大约百分之 60 在支出用于支付工资。这反映了一个比较刚性的支出结构：该组织每月全额并及时支付工资。平均而言，世界气象组织的逐月正常预算支出大约为 5.4 百万瑞士法郎，其中约有 3.2 百万瑞士法郎

用于支付工资。当出现重大现金短缺时，世界气象组织没有多少灵活性可用来推迟支付。因此，在一个财务时期内，世界气象组织经不起数月超出周转基金水平的现金短缺。

88. 在假设 1 中，超出目前周转基金水平(5 百万瑞士法郎)的赤字概率为百分之 5.7 (2.7 个月)。在假设 2 中，这一赤字概率为百分之 3.8 (1.8 个月)。这对世界气象组织来讲是有风险的。这可能说明，目前的周转基金水平不足以对付可能出现的现金短缺，从而给该组织带来很大的风险。

89. 该表还显示，在假设 1 中，超出 10 百万瑞士法郎的赤字概率是 1.9 (0.9 个月)，在假设 2 中，是百分之 1.4(0.7 个月)。这些低概率数字表明，尽管这一周转基金水平会将赤字概率降到很低的程度，但是世界气象组织在大部分时间里不需要，也不会动用这一基金。

90. 在假设 1 中，超出 7.5 百万瑞士法郎的赤字概率是 3.4(1.6 个月)。在假设 2 中，该概率是百分之 2.3(1.1 个月)。这表明，如果世界气象组织将周转基金水平设在 7.5 百万瑞士法郎，那么在 4 年间，它会将赤字(在使用了周转基金后)发生的月数降低到 1.6 或 1.1 个月。这样，该组织能够在现有的机制内应对风险。

六、适合于世界气象组织的周转基金水平

91. 联合检查组想要指出的是，没有任何妙方能够准确地计算出任何组织的周转基金水平。在本报告里，我们把相关的因素放在一起分析，以便得出客观和独立的观点。本报告所分析的因素显示，世界气象组织在会费收缴方面遇到了很大的拖延和缴纳不全。其总的会费收缴比例也较联合国系统的其他组织要低。与前几年相比，由于预算外帐户及储备金的累进盈余将不再继续，由于预算外帐户及储备金的盈余在下降，特别是大楼帐户，由于技术合作基金的赤字在上升，并由于或有负债在升高，世界气象组织的财务灵活性正在下降。

92. 联合国系统组织的周转基金与年度预算之比平均为百分之 8.2。最高比例为百分之 10.76,最低则为百分之 2.95。根据世界气象组织秘书处的提案，周转基金的水平将从现有的 500 万瑞士法郎提高到 1000 万瑞士法郎。这样，周转基金的比例也相应地升至百分之 14 或 15。这均高于联合国组织系统的平均比例和最高比

例。尽管秘书处的提案会大大降低财务风险的水平，但是，这不是一个最佳水平，因为世界气象组织在大部分时间里不需要，也不会动用其中的大部分资金。

93. 联合检查组得出的结论是，将世界气象组织周转基金的水平从现有的 5 百万瑞士法郎提高到 7.5 百万瑞士法郎为一适宜的水平。世界气象组织周转基金的这一水平，即 7.5 百万瑞士法郎，相当于其 2008-2011 财务时期年度预算提案 1(269.9 百万瑞士法郎)的百分之 11.1,或相当于其年度预算提案 2(282.0 百万瑞士法郎)的百分之 10.6。

94. 尽管 7.5 百万瑞士法郎的周转基金水平不会将现金短缺的风险降至零，但它会将其降到可控制的水平，一个该组织在相应的机制内就能够控制的水平。如本报告中所解释的，通过改进财务管理、计划、监督、财务分析、风险管理、以及报告制度，世界气象组织的管理层能够将财务风险降低到很低的水平。剩下的风险，在不得已的情况下，只能通过秘书长的授权举债解决了。

95. 根据本报告的风险，下面提出了六个建议。联合检查组认为，这些建议应被视为整体并落实之，以增加这些建议对该组织的整体影响。建议 1, 2, 3 和 6 主要是通过改进财务状况和降低潜在的财务风险，并通过提高周转基金的水平和改进会费的收缴，增强世界气象组织的管理实效。建议 4 和 5 旨在通过加强世界气象组织的现金和财务分析职能改进管理监控。

建议 1

大会应当在 2008-2011 财务时期，将周转基金的水平从原来的 5 百万瑞士法郎增至 750 万瑞士法郎(第 91-94 段)。

建议 2

大会应当敦促各会员全额、及时、无条件地缴纳会费(第 32-49 段)。

建议 3

执行理事会应建立由本组织会员代表组成的特别工作小组，分析长期拖欠会费的问题，并提出解决方案，提交执行理事会第六十次届会审议。（第 32-49 段）。

建议 4

秘书长应当加强现金预报职能，并确保本组织的信息记录不断更新(第 57-68 段)。

建议 5

秘书长应当：

- (a) 加强本组织的财务分析和风险管理能力，不断监测和评估财务状况，预测、确定、评估和跟踪风险，并准备相应的假设方案。为了达到这一目的，秘书长应专门设立一个财务分析组；并
- (b) 确保定期公布内部管理报告，包括具体的财务状况分析，逐月现金预测及实际结果，现金短缺及其对工作所产生的影响，新的预测，以及针对预测的问题提出的可实施的建议（第 57-68 段）。

建议 6

秘书长应当：

- (a) 向会员们一年报告两次(5 月和 10 月)本组织的财务状况。除有关会费的统计数字外，报告还应包含解决会费拖欠的后续行动，最新的现金状况，前一计划与实际结果的分析，现金短缺及其对本组织的影响，能够表明现金需求及潜在现金短缺的现金流计划，对财务及计划管理的风险及影响的全面评估，以及相应的措施。
- (b) 向拖欠会费会员发出的信函中应包括本组织最新财务状况的评估(第 57-68 段)。

附录一

并入正常预算流程的预算外基金及储备金清单，以及统计分析使用的方法。

在下一财务时期，11 个将被并入正常预算流程的预算外基金及储备金清单如下：

在普通基金下：大楼帐户，会议设施储备金，会议设施基金，印刷费用储备金，新大楼维护储备金，租赁收入基金，利息收入及其他收入。

世界气象组织大会和执行理事会设立的基金：出版基金，员工补偿计划储备金，技术合作基金，托管基金管理费用联合帐户。

统计分析使用的方法如下：

我们注意到，拨款帐户(假设 1)和合并帐户(不含大楼帐户)(假设 2)的逐月余额情况均属正常分配情况。

对拨款帐户和合并帐户(不含大楼帐户)的 72 个逐月余额数据进行了统计分析，并得出了每个帐户的平均和标准偏差。根据这两个重要的统计参数，并通过一常规分配表，确定拨款帐户和合并帐户(不含大楼帐户)的相应概率：零以上的赤字，5 百万瑞士法郎以上的赤字，7.5 百万瑞士法郎以上的赤字，和 10 百万瑞士法郎以上的赤字。

附 录 二

2000-2006 逐月会费收缴比例

年份	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
2000	收缴的拖欠会费%	29	41	41	42	46	46	46	53	53	53	58
	收缴的会费%	17	25	32	33	37	37	37	42	43	44	51
	收缴总数%	22	31	35	36	40	40	41	46	46	48	54
2001	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
	收缴的拖欠会费%	44	59	60	65	67	67	68	70	70	70	78
	收缴的会费%	16	18	21	28	35	35	39	58	63	65	78
收缴总数%	28	36	38	44	49	49	51	63	66	67	78	81
2002	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
	收缴的拖欠会费%	10	15	17	17	19	19	19	21	22	24	42
	收缴的会费%	17	20	31	31	44	44	44	49	50	50	69
收缴总数%	16	19	27	27	38	38	38	42	43	43	62	65
2003	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
	收缴的拖欠会费%	2	10	42	43	45	45	46	53	54	56	56
	收缴的会费%	17	20	30	37	57	58	58	60	60	68	83
收缴总数%	12	17	34	39	53	54	54	58	58	64	74	76
2004	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
	收缴的拖欠会费%	11	13	17	17	17	22	22	25	25	29	39
	收缴的会费%	10	19	22	30	31	38	39	41	44	45	46
收缴总数%	10	17	20	27	27	34	35	36	39	41	44	76
2005	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
	收缴的拖欠会费%	3	6	7	7	9	20	21	23	32	32	43
	收缴的会费%	19	20	27	41	43	46	47	47	51	51	60
收缴总数%	15	16	22	33	35	40	40	41	47	47	56	78
2006	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
	收缴的拖欠会费%	2	2	3	4	7	12	27	28	35	35	41
	收缴的会费%	20	20	29	38	40	42	42	42	65	65	65
收缴总数%	16	16	23	31	33	35	39	39	58	58	60	74

附录三

对联合检查组的建议采取行动的机构一览表

JIU/REP/2007/3

		联合国及其基金和计划											专门机构及国际原子能机构												
		联合国*	贸发会议	联合国毒品控制和犯罪预防办公室	联合国环境规划署	联合国人居署	联合国难民署	联合国难民救济及工程局	联合国开发计划署	联合国人口基金会	联合国儿童基金会	世界粮食计划	其它	劳工	粮农	教科文	民航	卫生	万国邮政	电联	气象	海事	产权	工业发展	贸易
指	要求行动	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																	
	要求信息	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>																	
建议 1																				L					
建议 2																				L					
建议 3																				L					
建议 4																				E					
建议 5																				E					
建议 6																				E					

图注: **L:** 建议由立法机构做出决定。
E: 建议由执行首脑采取行动。
空白: 建议不要求该组织采取行动。
 • 除贸发会议、毒品控制和犯罪预防办公室、环境规划、人居及难民救济和工程外，覆盖了 **ST/SGB/2002/11** 列出的所有机构。

-- -- -- -- --